

Свистун А. О.,

начальник відділу з питань валютного регулювання
Департаменту фінансової політики
Міністерства фінансів України

ДО ПИТАННЯ КОМПЕНСАЦІЇ ЗНЕЦІНЕНИХ ЗАОЩАДЖЕНЬ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Проаналізовано стан справ в Україні щодо компенсації знецінених заощаджень громадян на основі інформаційно-аналітичних матеріалів за період 1997–2011 рр. Запропоновано шляхи вирішення проблеми.

Ключові слова: вклади фізичних осіб, грошові заощадження громадян, компенсація грошових заощаджень.

Розв'язання проблеми компенсації знецінених заощаджень громадян залишається одним з найактуальніших і складних соціальних питань сьогодні.

На сучасному етапі розвитку України її фінансові можливості значно обмежені і основним питанням у вирішенні проблеми повернення громадянам України знецінених заощаджень є пошук джерел, за рахунок яких можливо здійснювати такі виплати. При цьому держава добровільно взяла на себе зобов'язання щодо відновлення вартості заощаджень, законодавчо підтвердивши свої наміри здійснити державні витрати на компенсаційні виплати з урахуванням фінансової спроможності державного бюджету.

Сьогодні однією з найгостріших, найбільш чутливих соціальних проблем у суспільстві є проблема відновлення знецінених заощаджень вкладників колишніх Ощадбанку СРСР та Держстраху СРСР, що діяли на території України.

Водночас означена проблема мало вивчена науковцями та не описана в літературі. Однак парламентарі, уряд та громадські організації не раз обговорювали стан справ щодо відновлення знецінених заощаджень громадян та пропонували різні підходи до скорочення цих зобов'язань держави.

Так, 13 квітня 2011 р. в Києві відповідно до постанови Верховної Ради України “Про проведення парламентських слухань на тему: “Про державну політику щодо вирішення проблеми повернення та компенсації втрачених (знецінених) заощаджень громадян”¹ відбулося обговорення цієї теми представниками Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, банківських установ, всеукраїнських об'єднань профспілок, міжнародних організацій, громадських організацій вкладників, науковців.

¹ Про проведення парламентських слухань на тему: “Про державну політику щодо вирішення проблеми повернення та компенсації втрачених (знецінених) заощаджень громадян” : постанова Верховної Ради України від 23.12.2010 № 2855-VI // Голос України. – 2011. – № 1.

Метою статті є визначення напрямів подолання негативних соціально-економічних наслідків, спричинених низькими темпами виконання зобов'язань держави перед громадянами України щодо повернення грошових заощаджень, та забезпечення підвищення ефективності цього процесу в подальшому.

Законом України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”² встановлені зобов'язання держави перед громадянами, які втратили грошові заощадження, вкладені до 2 січня 1992 р. в установи Ощадного банку СРСР та Держстраху СРСР, що діяли на території України, а також у цінні папери: облігації Державної цільової безпроцентної позики 1990 р., облігації Державної внутрішньої виграшної позики 1982 р., сертифікати Ощадного банку СРСР, казначейські зобов'язання СРСР в обсязі 131,96 млрд грн (у тому числі: грошові заощадження – 121,9 млрд грн; страхові внески – 7,77 млрд грн; державні цінні папери – 2,29 млрд грн).

Із зазначеного обсягу зобов'язань, починаючи з 1997 р. по 1 січня 2011 р., громадянам було виплачено 10,65 млрд грн (таблиця). Таким чином, залишок зобов'язань держави перед громадянами України за вказаними заоща-

Т а б л и ц я

**Проведення компенсації знецінених грошових заощаджень
громадянам України, млн грн**

Рік	Державний бюджет України, план	Отримано громадянами грошових коштів	Субвенція на оплату житлово-комунальних послуг	Розмір компенсацій, які отримали громадяни, з урахуванням субвенції
1997	200	30,0	—	30,0
1998	100	20,0	—	20,0
1999	200	10,0	—	10,0
2000	200	116,2	—	116,2
2001	200	238,4	—	238,4
2002	500	511,9	—	511,9
2003	500	494,6	—	494,6
2004	500	408,1	—	408,1
2005	3 500	230,8	1 782,7	2 013,5
2006	600	262,4	—	262,4
2007	650	502,9	—	502,9
2008	6 400	6 018,8	—	6 018,8
2009	250	20,0	—	20,0
2010	250	—	—	—
2011	—	—	—	—
Всього	14 050	8 864,1	1 782,7	10 646,8

² Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України : закон України від 21.11.1996 № 537/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 8. – Ст. 60.

дженнями на 1 січня 2011 р. становить 121,31 млрд грн (у тому числі: грошові заощадження та державні цінні папери – 113,58 млрд грн; страхові внески – 7,73 млрд грн).

При цьому протягом 1997–2001 рр. виплата компенсацій громадянам здійснювалася залежно від віку вкладника або ж соціальної категорії громадян.

Однак 10 жовтня 2001 р. Конституційним Судом України було прийнято рішення № 13-рп/2001³, яким визначено, що положення ст. 7 Закону в частині повернення заощаджень залежно “від віку вкладника” та “інших обставин” є неконституційним. Тобто, починаючи з 2002 р., уряд не може надавати пріоритетне право на отримання компенсації одній категорії вкладників перед іншою.

Також слід зазначити, що у 2008 р. відповідно до змін у законодавстві, які були внесені Законом України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”⁴, було розпочато формування інформаційно-аналітичної системи “Реєстр вкладників заощаджень громадян”. При цьому формування Реєстру та проведення компенсаційних виплат здійснювалося на тимчасовій законодавчій базі, яка діяла лише протягом 2008 р.

За повідомленням ВАТ “Державний ощадний банк України”, до інформаційно-аналітичної системи “Реєстр вкладників заощаджень громадян” станом на 1 січня 2011 р. внесено дані про знецінені заощадження 11 768 083 громадян України, з них 6 392 793 осіб отримали компенсацію у межах 1000 грн на загальну суму 5858,2 млн грн; загальний обсяг коштів на компенсаційних рахунках громадян, внесених до Реєстру, становить 60 057,1 млн грн.

Водночас слід зауважити, що виконання державного бюджету за видатками у 2010 р. проводилося в умовах надзвичайно складного наповнення дохідної частини державного бюджету, спричиненого кризовими явищами в економіці у попередні роки. При цьому, враховуючи те, що обсяг зобов'язань держави з повернення знецінених грошових заощаджень і страхових внесків надто великий, а фінансові ресурси держави обмежені, проведення компенсаційних виплат може здійснюватися лише в межах фінансової спроможності держави.

³ У справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 7, 8 Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень Громадян України”, за конституційними зверненнями Воробйова В. Ю., Лосєва С. В. та інших громадян щодо офіційного тлумачення положень статей 22, 41, 64 Конституції України (справа про заощадження громадян): рішення Конституційного Суду України від 10.10.2001 № 13-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 42. – Ст. 1895.

⁴ Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: закон України від 28.12.2007 № 107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5–6. – Ст. 78.

З огляду на викладені обставини питання включення видатків на проведення компенсаційних виплат до Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік”⁵ можливо розглядати лише у разі вишукування додаткових джерел наповнення бюджету.

Для розв’язання проблеми повернення знецінених заощаджень необхідно знаходити нові шляхи, які могли б забезпечити ефективне та справедливе використання бюджетних коштів на погашення знецінених заощаджень громадян. Фінансування заходів щодо поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень доцільно здійснювати після створення справедливого, адекватного економічним умовам правового поля, яке, з одного боку, має забезпечити фактичну реалізацію прав громадян на отримання компенсаційних виплат з урахуванням необхідності забезпечення інших соціальних виплат, а з другого боку – недопущення негативних наслідків для розвитку економіки.

З метою вирішення питання оптимізації та підвищення ефективності використання коштів державного бюджету і сприяння вдосконаленню механізму погашення зобов’язань держави за знеціненими грошовими заощадженнями урядом було розроблено проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”⁶.

Проте вказаний проект Закону не було підтримано у Верховній Раді України. Водночас реалізація пропозицій та зауважень, висловлених народними депутатами України на позачерговій сесії 30 серпня 2010 р. під час обговорення зазначеного законопроекту, потребує значних додаткових коштів на фінансування заходів щодо поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень, що призведе до непомірного навантаження на державний бюджет.

З огляду на зазначене є вкрай необхідним здійснити повторний розгляд та прийняття Верховною Радою України проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”⁷, яким передбачено:

- здійснення компенсаційних виплат у рівновеликих розмірах громадянам лише з одного позабалансового рахунку в межах одного бюджетного року, що забезпечить найвищий ступінь справедливості при проведенні компенсаційних виплат з огляду на рішення Конститу-

⁵ Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23.12.2010 № 2857-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 99/1. – Ст. 3541.

⁶ Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” : проект закону України, реєстраційний № 6491 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2.

⁷ Там само.

ційного Суду України⁸, що унеможливило здійснення компенсаційних виплат в першу чергу людям похилого віку, ветеранам війни, праці та з інших обставин;

- продовження проведення інвентаризації для визначення реальної суми зобов'язань держави з повернення знецінених заощаджень;
- проведення компенсації власникам вкладних рахунків Ощадного банку України, застрахованим особам, страхувальникам, власникам цінних паперів у готівковій чи безготівковій формі через установи Ощадного банку України після внесення даних про них до інформаційно-аналітичних систем “Реєстр вкладників заощаджень громадян” та “Реєстр страхувальників та застрахованих осіб”;
- компенсацію громадянам України втрат від знецінення грошових заощаджень може проводитися не тільки в грошовій формі за рахунок Державного бюджету України, але й в інших формах відповідно до чинного законодавства, що дасть змогу реалізовувати ефективні механізми повернення заощаджень громадян, спрямовані на вирішення необхідних питань життєзабезпечення вкладників.

Таким чином, проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”⁹ вирішить питання оптимізації та підвищення ефективності використання коштів державного бюджету і сприятиме вдосконаленню механізму погашення зобов'язань держави за знеціненими грошовими заощадженнями.

Відповідно до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”¹⁰ компенсації підлягають також грошові заощадження громадян України, вкладені в установи Ощадного банку України і колишнього Укрдержстраху протягом 1992–1994 рр. і які знаходилися на рахунках Ощадного банку України не менше ніж один повний календарний рік в період 1992–1995 рр. Однак на сьогодні порядок та розмір компенсації за цими вкладками не врегульовано чинним законодавством.

Водночас розглядати питання інвентаризації цих вкладів до завершення інвентаризації заощаджень, вкладених до 2 січня 1992 р. в установи Ощад-

⁸ У справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 7, 8 Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень Громадян України”, за конституційними зверненнями Воробйова В. Ю., Лосєва С. В. та інших громадян щодо офіційного тлумачення положень статей 22, 41, 64 Конституції України (справа про заощадження громадян) : рішення Конституційного Суду України від 10.10.2001 № 13-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 42. — Ст. 1895.

⁹ Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” : проект закону України, реєстраційний № 6491 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2.

¹⁰ Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України : закон України від 21.11.1996 № 537/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 8. — Ст. 60.

ного банку СРСР та Держстраху СРСР, що діяли на території України, на нашу думку, передчасно з огляду на вкрай обмежені фінансові ресурси держави.

Необхідно також зазначити, що протягом останніх двох років бюджетна програма “Заходи щодо поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень” за рахунок коштів державного бюджету майже не фінансувалася, що спричинило велику кількість звернень громадян України з цього приводу до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших відомств.

До того ж видатки за вказаною бюджетною програмою відносяться до захищених видатків загального фонду державного бюджету¹¹. Отже, відсутність виплат населенню за цим напрямом може призвести до посилення соціальної напруженості у суспільстві.

Водночас за результатами виконання Державного бюджету України у січні – червні 2011 р. з урахуванням стану соціально-економічного розвитку України на порядку денному Кабінету Міністрів України значиться питання внесення на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо збільшення видатків державного бюджету на забезпечення першочергових функцій держави, у тому числі й на заходи щодо поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень, як це передбачено Прикінцевими положеннями Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік”¹².

При цьому за інформацією ВАТ “Державний ощадний банк України” та НАСК “Оранта” станом на 1 січня 2011 р.:

- кількість осіб, зареєстрованих в інформаційно-аналітичній програмі, що можуть звернутися до Ощадбанку з метою отримання компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень, вкладених до 2 січня 1992 р. в установи колишнього Ощадного банку СРСР, що діяли на території України, становить 5 375 290 вкладників;
- обсяг коштів, необхідних для проведення компенсаційних виплат в межах 1000 грн зареєстрованим громадянам – 5179,6 млн грн;
- обсяг коштів, необхідних для проведення компенсаційних виплат спадкоємцям померлих вкладників та іншим особам відповідно до ст. 8 Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”¹³, що звернулися до Ощадбанку протягом 2005–2010 рр. для отримання компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень на поховання у розмірі 500 грн, але кошти не отримали, та спадкоємцям прогнозованої кількості померлих вкладників та інших осіб відповідно до ст. 8 Закону України “Про державні гарантії від-

¹¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

¹² Там само.

¹³ Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України : закон України від 21.11.1996 № 537/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 8. – Ст. 60.

новлення заощаджень громадян України”¹⁴, що звернуться до Ощадбанку у 2011 р. (з огляду на статистичні дані) – близько 442 млн грн; – обсяг коштів, необхідних для проведення компенсаційних виплат спадкоємцям померлих застрахованих осіб або страхувальників, чи інших осіб, визначених ст. 8 Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”¹⁵, що звернулися до страхових компаній ВАТ НАСК “Оранта”, ВАТ СК “Дніпро”, АСК “Оранта – Лугань”, ВАТ СК “Оранта – Січ”, ВАТ СК “Астарта”, ВАТ СК “Орадон” протягом 2006–2010 рр. для отримання компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень на поховання у розмірі 500 грн, та спадкоємцям прогнозованої кількості померлих застрахованих осіб або страхувальників, чи інших осіб, визначених ст. 8 Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”¹⁶, що звернуться до страхових компаній у 2011 р. (з огляду на статистичні дані) – близько 14 млн грн.

Порушені питання надзвичайно злободенні, вони зачіпають інтереси великого кола людей, насамперед соціально незахищених верств населення.

Розв’язання проблеми поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень лежить в юридичній площині. Це створення правового поля, яке має відповідати економічним умовам сьогодення та забезпечити фактичну і справедливую реалізацію прав громадян України.

Разом з тим впровадження дієвого механізму виконання зобов’язань неможливе без чіткого розуміння реального стану справ. До того ж реалізація механізму погашення зобов’язань держави за знеціненими грошовими заощадженнями громадян залежить від розвитку економіки. Отже, вирішення питання повернення заощаджень залежить від можливостей державного бюджету. При цьому вказаний механізм має бути реалізований з дотриманням відповідності законодавству, принципу справедливості з урахуванням результатів та досвіду проведених виплат у попередні роки.

¹⁴ Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України : закон України від 21.11.1996 № 537/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 8. – Ст. 60.

¹⁵ Там само.

¹⁶ Там само.